

Gestión en el espacio costero: percepciones encontradas entre dos modelos de desarrollo

Una aproximación al caso uruguayo

Verónica Filardo¹ - Joaquín Cardeillac² - Ana Vigna³

Construyendo un recorrido cuyos extremos son, por un lado el modelo productivista, y por el otro el modelo preservacionista, se ubican las variantes discursivas en torno al desarrollo sostenible y al manejo integrado de la zona costera, obtenidos de la realización de más de cincuenta entrevistas a informantes clave. Los entrevistados, todos vinculados al tema de la relación entre crecimiento económico y medio ambiente, provienen de diferentes ámbitos: gobierno nacional, gobiernos locales de los seis departamentos costeros del Uruguay, de la academia y de ONGs ambientalistas. Se busca caracterizar los modelos de desarrollo implícitos en sus discursos, ubicando las tensiones entre ellos, así como los obstáculos o posibles articulaciones para bloquear o favorecer la gobernanza, y en particular, la gestión integrada de la costa en el país⁴.

Breve repaso de la discusión acerca del desarrollo sostenible

La costa representa un espacio particularmente vulnerable tanto por sus características naturales -su condición de ecosistema de "borde"-, como por el uso intensivo que se hace de la misma. A nivel mundial, la mayor parte de la población se encuentra asentada en torno a la faja costera, y Uruguay no constituye

una excepción. Por el contrario, esta tendencia tiende a aumentar con el paso del tiempo, acompañada por el incremento e intensificación de diversas actividades económicas. Sin embargo, dicho crecimiento no se da al margen del conflicto: a medida que avanza, va afianzando posiciones encontradas en torno a un debate ya clásico respecto a las posibilidades de articular el crecimiento económico con el cuidado ambiental. En definitiva, el centro del debate consiste en el enfrenta-

1 Docente-investigadora del Departamento de Sociología. FCS. veronica@fcs.edu.uy

2 Docente-investigador del Departamento de Sociología. FCS. joaquin@fcs.edu.uy

3 Docente-investigadora del Departamento de Sociología. FCS. anavigna@gmail.com

4 Este artículo deriva de la investigación "Percepciones sobre la Costa", realizada en el año 2008. Dicha investigación tuvo lugar en el marco de un Convenio entre ECOplata, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, para la realización de estudios previos a la puesta en marcha de un Observatorio Socio-Ambiental.

miento entre distintas perspectivas acerca de hacia qué modelo de desarrollo debería encaminarse el Uruguay y cuáles son las prioridades a considerar.

Partiendo del entendido de que la gestión de la zona costera requiere integrar, desde el reconocimiento, discursos que coyunturalmente objetivan posiciones distintas y estructuran un debate tanto político, como social y académico, en este artículo se intentó recoger visiones provenientes de distintos ámbitos implicados en esta temática. La intención de este ejercicio fue ordenar dichas tendencias contrapuestas y contribuir a la comprensión de los obstáculos con los que se enfrenta la consolidación del espacio costero en tanto "unidad".

A tales efectos, se adoptó en esta investigación una metodología de índole cualitativa que buscó entrar en contacto con las opiniones de actores diversos, generadores de discursos en relación al vínculo entre medio ambiente y crecimiento económico. Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes calificados provenientes de cuatro ámbitos: el gobierno nacional, los gobiernos locales de los seis departamentos costeros⁵, la academia y ONGs de carácter ambientalista⁶. A partir de su sistematización, se procuró contribuir a una comprensión del marco político, académico y social, en el que se sustentan los obstáculos y las potencialidades con las que se enfrenta la consolidación de un enfoque sobre el desarrollo del espacio costero uruguayo.

La pauta de entrevista se estructuró en torno a cuatro módulos temáticos (medio ambiente, gobernanza/institucionalidad, participación social, y actividades económicas), y el análisis presentado en este trabajo surge de los discursos recabados. Éstos están fuertemente influidos por la posición institucional de los entrevistados. Así, sus opiniones deberían leerse como representativas de un posicionamiento institucional, más que como opiniones de carácter personal. En el siguiente cuadro se detalla la pertenencia institucional de los entrevistados.

Cuadro 1: Número de entrevistas realizadas según sector

Sectores	Personas Entrevistadas
Gobierno Local	16
Gobierno Nacional	16
Academia	9
Sociedad Civil	11
Total	52

A los efectos de sistematizar las distintas perspectivas y opiniones brindadas por los entrevistados, se impone repasar brevemente algunos de los conceptos que orientan el debate sobre la posibilidad de un desarrollo sustentable⁷. Con este fin, resulta de orden tomar, aunque sea de modo provisorio, una definición de desarrollo sostenible que nos sirva para avanzar. Probablemente la definición más aceptada, y al mismo tiempo, debatida, de desarrollo sustentable es la que se presenta en "Nuestro futuro común", también conocido como el "Informe Bruntland" (1987). Allí, la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, que trabajó en el marco de las Naciones Unidas, presidida por la entonces primera ministra de Noruega, Gro H. Bruntland, define el desarrollo sostenible como aquel capaz de "asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias" (1987:74). Esta definición ha alcanzado una gran popularidad y, de hecho, se ha instalado en el lenguaje común. Para ver esto alcanza consultar la definición de desarrollo sostenible que se encuentra en el diccionario de la Real Academia Española: "desarrollo económico que, cubriendo las necesidades del presente, preserva la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas." (www.rae.es)

No obstante el éxito de esta definición, sedimentada en el lenguaje común, es igualmente notoria la ambigüedad que implica. En consecuencia, desde que esa definición ha adquirido relevancia, las discusiones e intentos por precisar los contenidos de la misma fueron enormes y sería absolutamente imposible en este espacio dar cuenta de las distintas definiciones propuestas, así como del recorrido histórico del concepto⁸.

5 Se consideraron como departamentos costeros en este trabajo aquellos situados sobre el Océano Atlántico y el Río de la Plata: Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha.

6 Cabe destacar que uno de los grandes "actores ausentes" de esta selección lo constituyen los propios residentes de la zona costera. En este sentido, quisiéramos adelantar que su opinión será recabada a partir de una encuesta a realizarse como parte del mismo convenio (ECOplata - Facultad de Ciencias Sociales).

7 A los efectos de este trabajo los adjetivos "sustentable" y "sostenible" serán usados como equivalentes.

8 Para quienes estén interesados en esta discusión recomendamos los trabajos de E. Gudynas (2004), P. Rogers, K. Jalal y J Boyd (2008) y el artículo de F. Arocena presente en esta misma publicación.

La estrategia que seguiremos para aproximarnos al problema de definir la noción de desarrollo sostenible y las tensiones que implica, se centrará en retomar la interrogante que plantea H. Daly cuando se pregunta ¿qué es exactamente lo que debe ser sostenido en el desarrollo sostenible? (2002). Elegimos este camino ya que las diferentes respuestas a esta pregunta que ubica este autor, así como los distintos matices que ellas implican, serán las que utilizaremos como base conceptual para estructurar el análisis de los discursos recabados.

En el trabajo referenciado antes, Daly plantea que existen dos posibles formas de responder:

1. La **primera respuesta** es inclinarse por la idea de que es **la utilidad lo que debe sostenerse**, y por tanto, desde este enfoque lo que debería asegurarse es que no decline la utilidad per cápita de las generaciones futuras.
2. Una **segunda respuesta** lleva a inclinarse por la idea de que lo que debe sostenerse es el rendimiento físico "*physical throughput*" (Daly, 2002). Esta segunda forma de responder qué debe ser sostenido implica que **el capital natural debe permanecer intacto**, lo cual constituye un enfoque radicalmente distinto acerca del desarrollo sostenible.

Lo radical de esta diferencia en la definición se hace notorio si se recuerda que por capital natural se está aludiendo a la capacidad del ecosistema para sostener tanto el flujo de entrada de recursos naturales al sistema, como la capacidad de brindar servicios ambientales para los flujos de salida. (Daly: 2002) Así, mientras que para la definición de desarrollo sostenible resultante del primer enfoque un deterioro del capital natural puede ser equilibrado por más capital de formación humana, para la definición resultante del segundo enfoque esa idea es un sinsentido, tal como desarrollaremos más adelante.

A lo recién discutido, debe sumarse que la definición de desarrollo sostenible derivada de la segunda forma de responder la pregunta, y que convencionalmente se conoce como una definición "fuerte" de desarrollo sostenible, enfrenta a la economía al reto de reconocer e incorporar en sus fundamentos la existencia de restricciones físicas. Por su parte, las definiciones "débiles" de desarrollo sostenible, que resultan de la primera forma de responder la interrogante, plantean un escenario completamente distinto. En la medida en que estas últimas se inclinan por responder que es la utilidad lo que debe sostenerse, no se ven enfrentadas al problema de lidiar con restricciones provenientes de

las leyes de la física, más aun, el problema remite a la noción de utilidad, un concepto básico de la teoría económica tradicional.

A partir de los elementos someramente discutidos en el párrafo anterior, el autor plantea que se hace posible comprender la suerte diferencial que han corrido los dos enfoques, especialmente, pero no sólo, en el ámbito de la economía como disciplina académica. El enfoque de la utilidad ha resultado claramente el dominante, mientras que el enfoque centrado en la necesidad de mantener el capital natural intacto apenas si puede aspirar a un lugar dentro de la disciplina, a pesar de los esfuerzos por introducirlo realizados por autores como Boulding y Georgescu-Roegen (Daly: 2002).

El objetivo en este trabajo es mostrar la pertinencia de las distinciones antes presentadas, para analizar los discursos obtenidos de las entrevistas realizadas acerca de la relación entre crecimiento económico y medio ambiente.

Así, con el fin de ordenar las distintas tendencias que se enfrentan –y a veces complementan– acerca de los problemas relativos al manejo integrado y ambientalmente sustentable de la zona costera y su desarrollo, consideramos útil desde un punto de vista heurístico, plantear la existencia de dos modelos polares, que pueden considerarse como puntos extremos en un hipotético continuo de reflexiones acerca del desarrollo sostenible.

De aceptarse este ejercicio, por un lado, se encuentra el modelo que resulta más próximo a una definición débil de desarrollo sostenible, y que parte de los supuestos de la economía neoclásica. En un intento por llevar a su mínima expresión dichos supuestos, se puede retomar la idea de que ese modelo opera asumiendo una elevada capacidad de sustitución entre los diferentes recursos y, en particular, entre los diferentes tipos de capital: natural y humano. Siguiendo el planteo de Daly:

"Un presupuesto estándar de la economía clásica ha sido que los factores de la producción pueden sustituirse con suma facilidad. Aun cuando otros modelos de la producción han considerado que los factores no eran sustituibles en absoluto (...) el supuesto de la sustituibilidad ha dominado. (...) Si los factores son sustitutos, en vez de ser complementos, no existirá factor limitador alguno, y por tanto tampoco habrá ninguna era nueva basada en un cambio del papel limitador desde un factor a otro. Es importante, así pues, que tengamos muy claro el problema de la complementariedad por oposición a la sustituibilidad." (Goodland: 1997: 38)

En oposición a ese modelo cuyas características enunciamos recién, aparece otro más próximo a una definición fuerte de desarrollo sostenible, que se plantea una revisión de los supuestos antes mencionados e incorpora restricciones menos afines a los supuestos de la economía neoclásica. Si bien este modelo no logra concretarse en un discurso tan sistemático y consistente como el basado en la economía neoclásica, confluje en cuestionar algunos de los supuestos de base del modelo aún dominante.

Los autores que pueden agruparse en esta perspectiva resultan menos confiados en la posibilidad de sustituir unos recursos por otros, y en su lugar, tienden a argumentar que los distintos tipos de recursos cumplen roles específicos en el sistema económico. Por tanto, más que como sustitutos casi perfectos unos de otros, deben ser considerados como complementarios en el marco de un sistema abierto que incluye restricciones físicas:

“¿Se puede sustituir la afluencia de recursos naturales (y las reservas de capital natural de las que procede) por capital de formación humana? Es evidente que un recurso puede sustituir a otro. Podemos transformar el aluminio en hilo eléctrico en vez de transformar el cobre. También podemos sustituir el capital con trabajo o el trabajo con capital (...) Dicho de otro modo: un recurso puede sustituir a otro, si bien de manera imperfecta, debido a que ambos desempeñan el mismo papel cualitativo en la producción: los dos son materias primas que sufren una transformación para convertirse en productos. De manera semejante, el capital y la mano de obra pueden sustituirse entre sí en medida considerable porque uno y otra desempeñan el papel de agente de transformación de recursos utilizados en producción conseguida. Sin embargo, cuando queremos sustituir entre sí los papeles del agente transformador y de los materiales que experimentan la transformación (causa eficiente y causa material), las posibilidades de sustitución se vuelven muy limitadas, y predomina la característica de la complementariedad.” (Goodland: 1997: 41)

Partiendo de las perspectivas desarrolladas más arriba, se procurará detectar los distintos posicionamientos y opiniones brindadas por los entrevistados, de modo de ubicarlos en el marco general de los modelos presentados⁹. Con este fin, se contrastarán los discursos que se aproximan al modelo más cercano a una

⁹ Lo cual no implica, en modo alguno, suponer que los entrevistados conocen la discusión anterior y tienen una posición tomada respecto de la misma.

definición débil de desarrollo sostenible –que de aquí en más serán llamados “productivistas”, con aquellos más cercanos al modelo que se aproxima a una definición fuerte de desarrollo sostenible, que llamaremos “preservacionistas”¹⁰.

La articulación entre economía y ambiente. Perspectivas y tensiones

Uno de los ejes principales que surge en los discursos de los entrevistados y que constituye un elemento central para la construcción de los modelos recién presentados, se relaciona con la posibilidad de combinar el crecimiento económico con el cuidado ambiental. Este eje implica, a su vez, una gradación que abarca desde posiciones discursivas en que la mera posibilidad de que exista una articulación entre estos dos elementos resulta un sinsentido, hasta matices respecto de cómo conseguirla, y especialmente, de qué elementos priorizar. Esto es: ¿qué es lo que constituye el primer paso para posibilitar un desarrollo sostenible: el crecimiento –más o menos regulado- a partir de la explotación de recursos, o la preservación de los recursos como un fin en sí mismo?

Para aquellos que se sitúan en una posición cercana a la que hemos llamado *preservacionista*, existe una confusión en el enfoque neoclásico que lleva a que se priorice el crecimiento económico y no la preservación de los recursos naturales. Estos últimos son, desde esta perspectiva, los únicos recursos que tienen un valor real y que eventualmente pueden sostener la creación de nuevos valores, siempre y cuando se los conserve. Por el contrario, para quienes se sitúan más próximos a la posición *productivista*, el razonamiento de la preservación de los recursos naturales conduce al absurdo de negar la capacidad de modificar el entorno. Así, desde esta postura, se identifican algunas cuestiones que se considera relevante señalar.

Un primer elemento recurrente es el acuerdo básico de que el desarrollo trae aparejado *per se* impactos (en ocasiones se utiliza el concepto de “costos”) ambientales. En este sentido, para algunos entrevistados la regulación o normativa ambiental cobra especial importancia en la medida en que es visualizada como una garantía que asegura el mantenimiento de los estándares básicos de calidad de vida para la población.

¹⁰ Las denominaciones “productivistas” y “preservacionistas” surgen de los propios discursos de los entrevistados y fueron retomadas con el fin de anclar en el discurso obtenido la discusión de carácter conceptual más general.

Productivistas	Preservacionistas
<p>“...el desarrollo evidentemente siempre tiene un costo medioambiental, es una realidad ineludible, uno cuando hace algo está afectando algo eso no hay duda, lo que yo pienso es que hay que ver que la ecuación sea rentable, o sea si el costo / beneficio nos sirve. Pero evidentemente siempre que se haga algo se va a afectar algo y en ese sentido es cuestión de política estatal, y el análisis de los organismos encargados.”¹¹</p>	<p>“... si no se hace una evaluación estratégica del valor económico de los servicios del ambiente y cómo ellos dan un beneficio a la sociedad hoy, mañana y dentro de 50 y 100 años, no podés pensar en un desarrollo sostenible, porque si vos no acumulás los beneficios en el largo plazo, sólo ves la acumulación de la actividad económica en el corto plazo versus los impactos negativos en el corto plazo.”¹²</p>
<p>“Lo seguro es cuanto mayor desarrollo, mayor presión sobre el ambiente. Eso parece natural que ocurra (...) Entonces desde el punto de vista del medio ambiente al desarrollar cosas, desarrollar la calidad de vida de la gente significa también asumir otro tipo de responsabilidades (...) Yo creo que el desarrollo o el crecimiento conllevan necesariamente la responsabilidad o el manejo de todos los impactos no deseados que ellos llevan.”¹³</p>	<p>“... es un recurso natural que justamente tiene su riqueza en la disponibilidad de su “naturalidad” aunque sea relativa. Y el hecho de que la artificialización no sea cuidadosa está perjudicando al propio recurso”¹⁴</p>

Mientras para algunos entrevistados el énfasis está puesto en la regulación de alcance estatal –a través de normativas nacionales–, para otros el alcance de la misma se sitúa más allá del Estado, específicamente, en el cumplimiento de los estándares internacionales sobre la calidad ambiental exigible.

Los argumentos esgrimidos en los discursos más próximos a la posición *productivista* tienden a privilegiar el cálculo costo-beneficio que se derive en cada caso de las inversiones o emprendimientos concretos. Esta línea argumental no difiere en cuanto a estructura en su aplicación medioambiental de otras posibles en el estudio de diversos fenómenos sociales. Se aprecia entonces, el uso de un lenguaje económico, resaltando expresiones tales como: “ecuación costos-beneficios”, “rentabilidad”, “costos medioambientales”, “beneficios” asociados a la valorización del mercado de suelo o a los diversos emprendimientos, por ejemplo.

En muchos casos, se establece una vinculación directa y autoevidente entre el desarrollo y la presión sobre el medio ambiente: la etapa civilizatoria actual, diagnosticada como de uso intensivo de tecnología, parece ineludiblemente generadora de “afectación al medioambiente”. Desde esta visión, la función de regulación y control de las consecuencias derivadas de la intensidad en el uso tecnológico, se atribuye primordialmente al Estado, aunque en ocasiones, el cumplimiento de estándares internacionales de calidad ambiental parece ser condición suficiente de desarrollo.

Más allá de estos matices, la posición *productivista* se caracteriza por el consenso que se detecta entre los entrevistados respecto a que no es posible pensar ningún desarrollo, ni siquiera uno que sea sustentable, sin que lo que se desarrolle sea en primer lugar y como prerequisite, el crecimiento económico. Desde este punto de vista, resulta un absurdo plantearse una limitación al crecimiento económico, especialmente en un país como Uruguay, considerado atrasado en términos del grado de explotación de diversos factores de producción. En consecuencia, el principal problema visualizado desde esta perspectiva se reduce a una adecuada administración de los recursos y las externalidades derivadas de su explotación.

Por otra parte, en los discursos más próximos al modelo *preservacionista*, es posible encontrar una posición antagónica a la anterior, invirtiendo los términos de la ecuación. En este sentido, la viabilidad de un desarrollo estará dada por la preservación de los recursos naturales y, específicamente, por la adaptación a la lógica y los tiempos propios de los insumos biológicos, físicos y químicos, en lugar de a la lógica y tiempos del mercado –sea éste más o menos intervenido por regulaciones estatales–.

¿Promover o limitar el crecimiento?

Si es posible constatar un parte aguas entre los distintos actores entrevistados, es la respuesta que dan a esta interrogante. Así, evidentemente existe una tendencia a proponer limitar el crecimiento entre los *preservacionistas*, mientras que lo opuesto ocurre entre los *productivistas*.

Al respecto, y desde este último enfoque, existen básicamente dos posturas. Por un lado, se justifica la

11 Entrevista 6, Gobierno Nacional.
 12 Entrevista 14, Gobierno Nacional.
 13 Entrevista 20, Academia.
 14 Entrevista 18, Academia.

Productivistas	Preservacionistas
<p>“¿Cómo yo preservo pero no freno el desarrollo? (...) Porque muchas veces se habla de conservación, de preservación, de sustentabilidad, pero no se habla de desarrollo y este país necesita hablar de desarrollo. También esos recursos naturales pueden ser fuente de trabajo con criterios de sustentabilidad ¿verdad? Pero deben ser mirados también desde el punto de vista del desarrollo.”¹⁵</p>	<p>“Yo creo que capaz, si uno mira en el corto plazo o a pequeña escala, y a veces sí, proteger el ambiente lleva no a pérdidas, pero sí a reducir algunas ganancias o a perder un poco en el corto plazo. Pero si uno lo ve a mediano o a largo plazo las cosas no son así. En varias partes del mundo, especialmente en los lugares que han impactado muchísimo su medio, uno piensa en Europa, ahora están en todo un proceso de conservar al máximo todo lo que tienen y de restaurar... lo cual es mucho más caro. Entonces si uno ve, un poco lo que hizo Europa, y ve toda la plata que involucra, digo... todo lo que ganaron pero todo lo que están gastando para restaurar ambientes, si hago el balance creo que no da muy bueno.”¹⁶</p>

necesidad de promover el crecimiento por sí mismo, en la medida en que se da por supuesto que históricamente no ha habido un desarrollo mínimamente suficiente de la economía en general, y particularmente de la industria en Uruguay. Por otro lado, se detectan discursos que, compartiendo ese diagnóstico inicial de baja industrialización y relativo escaso desarrollo económico, no justifican por sí la promoción del desarrollo.

Las posturas tipificadas *-productivista* y *preservacionista* se enfrentan: mientras que la primera se inclina más claramente por promover el crecimiento económico, la segunda se orienta, bien por disminuir el ritmo del crecimiento, o bien directamente por detenerlo. No obstante, incluso desde esta postura, el argumento que justifica esta línea de acción muchas veces tiene un carácter económico: la idea de que prevenir es más barato que curar.

Otros discursos, que van en el sentido de proponer como indispensable la limitación del crecimiento basado en la explotación de los recursos, y del recurso costero en particular, más bien tienden a defender esta postura por el valor en sí de los recursos naturales, y no por una más o menos plausible transformación de los mismos en valores expresables en términos monetarios.

Enfrentados a este escenario de clara oposición entre los modelos de desarrollo *productivista* y *preservacionista*, resulta evidente la dificultad para consolidar acuerdos mínimos que habiliten el diálogo entre estas posiciones. Esto es particularmente cierto si se agrega como limitante que el tipo de propuesta de lo que serían *desarrollos alternativos*, que podrían descomprimir el enfrentamiento, remite, en función de las entrevistas, a una oferta muy variada y que al mismo tiempo suele estar bastante lejos de representar alter-

nativas realistas. Esto es, o bien viables, o bien capaces de constituirse en elementos que aporten en niveles cercanos a las actividades que pretenden complementar o sustituir.

Vinculando los discursos de las dos posiciones que constituyen, en realidad, puntos extremos de un continuo, podría interpretarse que la preocupación productivista remite a un horizonte de corto o mediano plazo, mientras que la perspectiva preservacionista requiere una consideración de más largo alcance.

Uno de los puntos centrales de este debate es por tanto el “tiempo”, ausente en los discursos más lineales de la posición *productivista* y central en la mirada *preservacionista*. Sería ingenuo no considerar a su vez, que las diferentes instituciones a la que pertenecen los entrevistados, tienen temporalidades claramente definidas. Los plazos sobre los que opera un gobierno municipal, de alguna forma se miden en términos de “duración de mandato, o de gobierno”, y es en función de ellos que se evalúan los impactos, los resultados y los logros de la gestión. Es posible (aunque quizá en menor intensidad) extender esta lógica al gobierno nacional y a la presión que esta temporalidad acotada (quinquenal) ejerce sobre las decisiones estratégicas de la gestión.

Sin embargo, las diferencias entre ambos modelos no quedan acotadas a la consideración del tiempo, sino que inciden también en los horizontes espaciales manejados desde cada una de las perspectivas. En el próximo apartado analizaremos con más detenimiento esta temática.

15 Entrevista 26, Gobierno Nacional.

16 Entrevista 1, Academia.

Horizontes temporales y espaciales en el marco de los dos enfoques presentados

Las temporalidades tienen un valor específico para el abordaje sociológico, ya que como dice Elías: “El tiempo es único porque utiliza símbolos [...] para orientar en el incesante flujo del acontecer, en la sucesión de los eventos, en todos los niveles de integración: físico, biológico, social e individual. [...] es, como se ve, una síntesis simbólica de alto nivel” (1989: 24-26). Es el devenir, o más aún, la existencia de una pluralidad de secuencias en devenir, tanto sociales como físicas, biológicas o subjetivas, la que hace posible la noción de tiempo. “Si todo estuviera quieto no podría hablarse de tiempo [...] tampoco podría hablarse de tiempo en un universo que sólo contara con una secuencia única de transformaciones” (1989: 82). Manuel Castells, por su parte, llama la atención sobre el hecho constatado de que “El tiempo, en la naturaleza y en la sociedad, parece ser específico de un contexto determinado: el tiempo es local” (1998: 466)

Llevando estas dimensiones al tema del que es objeto este artículo, resulta pertinente el planteo de Wood cuando señala que “Temporal factors are of paramount importance because the degree to which society and nature operate in consonance or dissonance profoundly influences the health of the natural environment, the structure of the social system and, hen-

ce, the prospects of sustainable development” (Wood, 2008) Más aún, según este autor, las diferencias (e inconsistencias) en los supuestos temporales -tiempos, ciclos y tempos-, de diferentes disciplinas, implican serias dificultades para abordar investigaciones interdisciplinarias en la temática socio-ambiental, así como en la definición de agendas políticas.

Retomando estos aspectos, se puede avanzar sobre el discurso de los entrevistados, para hacer notar que existe una variabilidad en la concepción de la temporalidad desde una y otra posición. Como ya fue mencionado, entre las posiciones más cercanas al modelo *productivista* predominan claramente visiones de corto plazo, en cambio, entre los agentes cuyos discursos pueden ubicarse en el modelo *preservacionista* están implícitos diagnósticos contruidos desde enfoques de largo plazo. Para los primeros, la dinámica temporal que parece imponerse a la hora de visualizar el ambiente todo, y en particular el costero, es una dinámica con tiempos asimilables a los del mercado -por ejemplo del mercado inmobiliario- o el de las demandas sociales en el marco de una competencia por adhesiones en términos de votos. Para los segundos, en cambio, la temporalidad podría considerarse más cercana a la de quienes abordan los problemas ambientales, y de la costa en particular, ya no desde la lógica de la gestión, sino desde una más equiparable a la de un observador informado pero “al margen” de la toma de decisiones.

Productivistas	Preservacionistas
<p>“Y ahí hay un problema que pasa por la coyuntura. Nosotros en el medio de la crisis económica, que tiene la lógica que tiene en un territorio como éste, que depende mucho de la inversión extranjera, que se mueve fundamentalmente por esa dinámica, se le agrega las presiones que tiene por el desempleo que son utilizadas a veces para pretender pasarle por arriba a la normativa”¹⁷</p>	<p>“El tema central acá es que lo privado a nivel de la costa, en un 90%, es (...) de las inmobiliarias y bueno, yo considero que es el sector de la sociedad más atrasado. Son pocas las propuestas que tienen objetivos de décadas, y no simplemente una valoración inmediata de los terrenos.”¹⁸</p>
<p>“El turismo, pero una cosa que siempre decimos, que el turismo son pocos meses. Pero en la costa la otra fuente de recursos es el desarrollo inmobiliario, la construcción, que esa emplea a mucha gente y la emplea todo el año.”¹⁹</p>	<p>“... yo creo que también hay como una posición general que está implícita -no es una posición explícita- de ser muy atentos a la inversión en construcción como motor del desarrollo. Eso es tradicional en el Uruguay, no ha cambiado con un gobierno de izquierda. Entonces, toda inversión tiene ya una predisposición positiva del Estado, de los medios de comunicación, de los sindicatos. Entonces ya hay una predisposición positiva más allá de las consecuencias en el largo plazo. Las consecuencias en el corto plazo, crecimiento del empleo, de la inversión, de la actividad económica, en el mediano plazo puede ser que haya cierta prolongación de los efectos benéficos, pero en el largo plazo puede ser un elemento absolutamente nocivo”²⁰</p>

17 Entrevista 17, Gobierno Local.
 18 Entrevista 22, Gobierno Nacional.
 19 Entrevista 12, Gobierno Local.
 20 Entrevista 42, Academia.

Otra dimensión en la que se expresan las diferencias resultantes de esta conceptualización *local* del tiempo que presentamos, deriva en reflexiones acerca del carácter irreversible de ciertas acciones. Por ejemplo, las modificaciones relacionadas a la antropización del territorio, los procesos de urbanización, y la expansión e instalación de la población a lo largo la faja costera, son consideradas de modo muy distinto. Las consecuencias que estos procesos generan en algunas zonas hacen que las mismas sean consideradas por varios entrevistados como habiendo perdido irremediablemente su carácter *natural*.

El debate reseñado en el párrafo anterior está claramente ejemplificado en el dilema relativo al camino que debería elegir la administración en Rocha: si continuar con el esquema implementado en Maldonado (claramente identificado con el aprovechamiento intensivo del modelo "sol y playa"), o por el contrario, apuntar a un tipo completamente distinto de desarrollo, poniendo en valor el grado de naturalidad y de diversidad ambiental de la zona.

También es posible identificar referencias relativas al carácter irreversible de otro tipo de acciones, particularmente a las relacionadas con la normativa implementada en el pasado, cuando la costa no era valorada como lo es en la actualidad. Así, la forma y distribución de los fraccionamientos realizados a mediados del siglo XX en zonas ambientalmente complejas, son visualizadas como impedimentos para una adecuada gestión territorial en la actualidad. Estas cuestiones "saldadas" por la normativa del pasado, representan hoy en día una importante limitación en la capacidad de acción sobre el territorio de los gobiernos locales.

En este sentido, la irreversibilidad que detectan los actores situados en una y otra posición adquiere referentes muy distintos. En términos generales, mientras que desde el enfoque *preservacionista* la irreversibilidad surge sobre todo como una propiedad indeseable de procesos de antropización que se verifican sobre el ambiente, desde el enfoque *productivista*, la irreversibilidad surge en relación a las normas e instituciones previas cuya modificación resulta "impracticable" en el periodo que implica la gestión.

La eliminación de recursos de gestión basados en "medidas de emergencia" que se tornan permanentes, la necesidad de adaptabilidad de medidas frente a modificaciones derivadas del cambio climático con evaluaciones de los efectos en horizontes temporales amplios, la necesidad de establecer proyectos a largo plazo (que de alguna manera están condicionados al desempeño y eventual continuidad de lo realizado du-

rante el periodo de gobierno), son algunos de los reclamos que se realizan desde el enfoque *preservacionista*. Así, durante las entrevistas, se va construyendo un discurso plagado de ejemplos concretos, que ilustran al recorrido de la gestión como ambiguo y errático.

La correlación de fuerzas entre los enfoques, así como el predominio y la hegemonía de los criterios *productivistas*, no se atribuye a afiliaciones políticas, a clases sociales, ni a un tipo de actor en particular. La complejidad en las articulaciones y lógicas determinantes, e intervinientes, en las decisiones (que favorecen uno u otro enfoque) hace extremadamente dificultoso un plan de acción para alterar el predominio *productivista*, tanto en el discurso como en la acción, visto desde los entrevistados que abogan por el enfoque *preservacionista*. No obstante, es posible detectar una tendencia mayor a incorporar enfoques de más largo plazo entre los académicos y las organizaciones ambientalistas no gubernamentales, mientras que la tendencia entre las autoridades de gobierno, ya sea departamentales, o nacionales, es a priorizar el corto o mediano plazo.

De forma análoga a lo que sucede con el tiempo, el espacio se significa distinto en cada uno de los modelos. En el modelo *productivista* la costa suele remitir a secciones de un continuo definidas políticamente. Para los entrevistados que se posicionan más cerca del abordaje *preservacionista*, la problemática costera trasciende no sólo las fronteras políticas internas, sino incluso, las fronteras nacionales.

El análisis que se realiza a la luz de los modelos construidos, permite detectar también una conceptualización diferencial respecto de qué elementos constituyen la costa, y fundan el diagnóstico que se da en relación a su estado ambiental. Para los *productivistas*, la concepción de la costa se reduce básicamente a la de un espacio privilegiado para la captación de divisas, mientras que para los *preservacionistas*, la costa constituye un espacio mucho más complejo, que termina siendo desmembrado y analizado desde cada uno de sus elementos constitutivos: agua, aire, tierra, etc. Desde esta segunda posición, cada uno de los elementos fue minuciosamente analizado en función de parámetros específicos, en el marco de un ejercicio de diagnóstico hiper-especializado que muestra escasa incidencia en los modelos de intervención y gestión.

En el siguiente apartado se analizará un eje de discusión en el que las variaciones por tipo de actor adquieren una mayor importancia relativa, aunque siempre quedan supeditadas a la posición del entrevistado en relación a los modelos planteados.

Productivistas	Preservacionistas
<p>“Yo personalmente y el gobierno departamental es partidario del puerto. Porque nos parece que un puerto... uno dice Montevideo es Montevideo porque tiene puerto, Buenos Aires es Buenos Aires porque tiene puerto. Un puerto abre unas perspectivas de desarrollo, de actividad económica fortísimas. Entonces, a priori, bárbaro”²¹ .</p>	<p>“Estamos trabajando el tema del turismo responsable, sostenible y es una industria millonaria y tenemos departamentos como Maldonado y Rocha que son mega diversos no solamente desde el punto de vista ambiental, que incluye lo paisajístico, sino desde el punto de vista cultural con valores intrínsecos a cada localidad que le da una riqueza increíble (...) que hay que ponerle un valor”²²</p>
<p>“... los seres humanos tenemos un impulso vital a colonizar, a descubrir nuevos paisajes, capaz esa es la clave de las ofertas turísticas, la innovación de las ofertas y eso es un impulso y eso es un impulso que para detenerlo tendrías que poner muchísimo capital y decir “no, no, quiero que acá los 180 Km. de costa de Rocha desde la Laguna Garzón y el arroyo del Chuy sean santuarios de naturaleza”, bueno esos costos los tiene que asumir alguien y es seguro que si se tomaran medidas en ese sentido tendrías una migración tal que esto se transformaría en un espacio vacío, por lo cual es muy difícil, por eso muchas veces se dice, “detengan las urbanizaciones en la costa”, ¿qué herramientas yo puedo utilizar para detenerlas? yo puedo regularlas, mitigar los impactos, pero no puedo detenerlas, no puedo volver a cero la atropización, porque si no tú no tendrías dónde venir los primeros 15 días de enero a pasar las vacaciones, porque no sólo precisás el rancho en Valizas, precisás el supermercado.”²³</p>	<p>“Crear otro tipo de actividades turísticas que no se basen sólo en lo que son ciudades turísticas sino en el turismo de observación de especies, de fauna, de flora, turismo de aventura, turismo de aprovechamiento de la producción artesanal (...) O sea complementariedad entre el turismo más extendido que es el de “sol y playa” con otras formas de turismo basadas fundamentalmente en la naturaleza y en la producción más vinculada a lo natural”²⁴</p>

Los tres pilares del desarrollo sostenible en el marco de intereses contrapuestos y relaciones desiguales

Si partimos de considerar la definición tradicional de desarrollo sostenible que desde la cumbre de Johannesburgo ha quedado establecida, y que reconoce la relevancia de tres dimensiones –económica, ambiental y social-, es insoslayable abordar la interrelación entre estas tres esferas y los intercambios que se dan de unas a otras.

En este sentido, se destaca la pertinencia del concepto de *chantaje ambiental*²⁵, el cual alude justamente a los procesos sociales y a las estrategias a las que recurren los actores económicos para hacer prevalecer sus intereses a costa de deterioros en la dimensión ambiental.

Analizando los discursos de los entrevistados, y más allá de los diferentes intereses que los mismos presentan, las percepciones tienden a converger lla-

mativamente en relación a que en el Uruguay no están dadas las condiciones para que se puedan asumir los costos derivados de medidas políticas que protejan el medio ambiente.

De este modo, el intento por lograr equilibrar las diferentes dimensiones que involucra la posibilidad de un desarrollo sostenible en general, y de la zona costera en particular, está amenazado constantemente por la presión de intereses económicos. Estos intereses utilizan las necesidades materiales de más corto plazo de la población residente en sus zonas de influencia –así como las necesidades de legitimación de los gobiernos- como pretexto para seguir adelante con emprendimientos nocivos para el medio ambiente.

Es en este sentido que las reflexiones realizadas hasta aquí ponen de manifiesto otro elemento de interés: el carácter “post material” que revisten las preocupaciones acerca del medioambiente y sus implicancias en términos sociológicos. (Díez-Nicolás, J., 1995)

A este respecto, existe evidencia empírica a nivel internacional²⁶ de que la valoración de los recursos naturales queda habilitada sólo conforme se hayan satisfecho las necesidades de tipo inmediato, relativas a la capacidad de supervivencia definida en términos individuales: “The unprecedented wealth that has accumulated in advanced societies during the past genera-

21 Entrevista 5, Gobierno Local.

22 Entrevista 34, ONG’s ambientalistas.

23 Entrevista 23, Gobierno Local.

24 Entrevista 18, Academia.

25 Por chantaje ambiental entenderemos aquí “...the public health price paid by communities that accept highly polluting industries in their neighborhoods in exchange for jobs and short-term economic gains” (Hartley, 2003: 484).

26 La principal fuente de la misma es The World Values Survey. (www.worldvaluesurvey.org)

Gobiernos Locales
<p>"Pienso que hay dificultades, para mencionarte una, la ley de Ordenamiento Territorial en la cual se había depositado mucha expectativa. No sé si hay algunos vacíos legales de repente, o no hubo una buena actuación. Sin ir más lejos, ahora los gobiernos departamentales están enfrentados a tener que renunciar al interés en la propiedad de algunos bienes que estaban previstos, y es como un apuro, digo, para no entorpecer ciertas cosas, y no porque realmente seamos conscientes que debamos renunciar. No nos dio ni tiempo. A la bajada a tierra de la ley de Ordenamiento Territorial le falta justamente un poco más de cocina".²⁷</p>
<p>"DINAMA está desbordada, y eso produce dos problemas. Un problema es que demora muchísimo en expedirse, con lo cual genera falta de credibilidad. Si tú tienes tiempo de rápidamente expedirte, decir esto no puede ser así, por tales cosas... pero si pasan cinco meses, y en los cinco meses te dicen "mire, tiene que cambiar, esto no puede ser", parece que hay ineficiencia, y eso termina quitando autoridad al organismo. Y lo mismo, como no tiene gente para controlar, muchos saben que lo peor que pueden hacer es ir a pedir permiso. Porque si piden permiso, tienen que esperar un año, y si hacen sin decir nada, no pasa nada, no hay quien controle. Los controles faltan. Sé que faltan porque faltan recursos humanos"²⁸</p>
<p>"...por ejemplo cuando alguien viene a hacer un planteo de una inversión X, no puede ser de que tenga que hacer dos trámites cuasi independientes, y (...) que en uno de esos trámites te demoren dos años, no hay inversión que resista. (...) Porque no es así, la realidad es distinta, y bueno el dinamismo que nosotros percibimos en nuestra región, que tiene sus cosas favorables pero también tiene sus consecuencias negativas, este dinamismo implica tener cierta capacidad de respuesta, y no pude ser que la respuesta local sea tan diferente de la respuesta nacional, porque estamos hablando de una administración pública que debiera tener establecidos ya ciertos lineamientos atados, consensuados, de la forma que sea, y ahí nosotros hemos tenido muy serios problemas para poder consensuar"²⁹</p>

tion means that an increasing share of the population has grown up taking survival for granted" (Inglehart, 2009). Este cambio es el que habilita resituar el énfasis de las preocupaciones y pasar de valores relativos a la supervivencia hacia valores que remitan a lo que este autor denomina auto-expresión (*self-expression*). Justamente, y de acuerdo a los resultados de estos estudios, uno de los elementos que distingue a nivel mundial a las sociedades en las que priman valores post materiales, es la preocupación de sus ciudadanos por la protección del medio ambiente. "Self-expression values give high priority to environmental protection, tolerance of diversity and rising demands for participation in decision making in economic and political life" (Inglehart, 2009).

Si se acepta la evidencia que estos estudios aportan, resulta bastante comprensible que las posiciones discursivas más próximas al modelo *preservacionista* tiendan a manifestarse con más intensidad en los sectores de la academia y de las ONG's ambientalistas, y no entre las instancias de gobierno –ya sean de carácter nacional o local-, así como tampoco a nivel de la ciudadanía³⁰. Esto se hace más comprensible si se man-

tiene presente el contexto específico de salida de crisis que signó el cambio de gobierno de 2005.

Así, la dimensión económica del desarrollo es sin dudas la que tiene mayor peso en el discurso de los actores, ya sea como resultado de que concretamente se considera que es imposible pensar en un desarrollo sin crecimiento –postura claramente adoptada por los entrevistados que se posicionan más cerca del modelo productivista- o por el hecho de que se impone como el principal obstáculo para quienes, ubicados más próximos a un modelo preservacionista, intentan debatir modelos alternativos de desarrollo.

Percepción de la gestión sobre el territorio: articulando los modelos con el tipo de actor

Más allá de las diferencias entre el modelo *productivista* y *preservacionista*, surge de las entrevistas analizadas un contexto en el que se perciben las actuaciones relativas al cuidado ambiental de los organismos del gobierno central como ambiguas y de trayectoria errática. Un ejemplo de esto son las apreciaciones que genera la ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOT). Si bien se reconoce que la aprobación de esta ley es indicativa de una preocupación por parte del gobierno, no está claro cómo se

trabajo. B. El crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo deberían ser las máximas prioridades, incluso si el medio ambiente sufre en cierta medida", Uruguay ocupa el lugar 15 empezando por aquel país en que la proporción de personas que se inclinan por proteger el medio ambiente es menor. Ver: <http://www.worldvaluessurvey.org>

27 Entrevista 11, Gobierno Local.

28 Entrevista 5, Gobierno Local.

29 Entrevista 17, Gobierno Local.

30 Al respecto cabe resaltar que entre los 56 países en los que la World Values Survey aplicó la pregunta "Aquí hay dos argumentos que algunas veces comenta la gente cuando se habla sobre el ambiente y el crecimiento económico. ¿Cuál de ellos se acerca más a su propio punto de vista? A. La protección del medio ambiente debería tener prioridad, incluso si ello produce un crecimiento económico más lento y alguna pérdida de puestos de

conducirá su implementación, qué capacidades se requieren para ello, cuáles son los recursos de los que se dispone y qué conflictos hará emerger. Lo que se sugiere entonces es que la LOT no zanja ni resuelve el debate entre perspectivas o enfoques sobre los modelos de desarrollo y tampoco parece haber sido capaz de promover, hasta el momento, un debate más amplio ni dirigir a la ciudadanía información suficiente para potenciar la participación sobre lo que está en juego. Esta situación se vive como una fuente de incertidumbre por los distintos actores, pero principalmente desde los gobiernos locales, que aún no parecen estar lo suficientemente involucrados en la discusión. La situación actual está caracterizada por una "conflictividad latente", que seguramente se hará manifiesta cuando comience a implementarse la reglamentación de la ley. Así, dada la incertidumbre que genera la LOT, los modelos que se construyeron para el análisis, si bien se sostienen, tienen que analizarse haciendo constante referencia al "tipo de actor" y, más en concreto, a dos de ellos: los gobiernos locales y el gobierno central.

Esta articulación entre el tipo de actor y la posición respecto al desarrollo sostenible (*productivista* o *preservacionista*) se expresa, por ejemplo, en el hecho de que la polarización discursiva entre los dos modelos de desarrollo presentados trasciende las afiliaciones partidarias. Tal como afirmó uno de los entrevistados: "no es un asunto que se corte por derecha-izquierda, ni de empresarios y trabajadores"³¹, sino que establece un clivaje mucho más difícil de identificar y especialmente de "estructurar". Los departamentos costeros en su mayoría tienen gobiernos locales de la misma fuerza política que el gobierno nacional. A pesar de ello, se concentran en las Intendencias gobernadas por ese mismo partido las críticas más duras al funcionamiento de los diversos organismos del gobierno central. Se percibe pues, que muchas discrepancias surgen de diferencias en las lógicas prevaletentes en los diferentes ámbitos, que inclinan a los entrevistados a ubicarse más cerca de uno u otro de los modelos de aproximación a la problemática del ambiente costero.

Estas diferencias constituyen un indicador más de los obstáculos para lograr gestionar la costa como una entidad específica y que trascienda las divisiones administrativas hoy vigentes. Del relevamiento realizado no surge con claridad que los actores vinculados a la gestión costera consoliden en sus discursos la idea de la costa como un territorio *integrado*. Si bien se detecta la aceptación de que la costa trasciende las fronteras

político-administrativas que definen el accionar de los gobiernos locales, no se jerarquiza la idea de un espacio institucional de gestión con autonomía relativa de las intendencias (aunque integrado por sus representantes) específico para la costa. Más bien, lo que se detecta, desde los gobiernos locales, es la reivindicación de mayor autonomía local para la gestión territorial y el cuestionamiento a la capacidad de escucha del gobierno central. Se deriva entonces que si el espacio costero fuera definido como una unidad que requiriese para su gestión de una institucionalidad que trascendiera las competencias y autoridades locales³², eventualmente se generarían nuevas tensiones y/o se intensificarían y complejizarían las que se presentan actualmente para la actuación específica de los municipios.

La consolidación de una figura (jurídica o institucional) que tratase a la costa como un espacio continuo, es percibida como una pérdida de poder, autonomía y capacidad de gestión por parte de los gobiernos locales. Esta percepción se enfatiza en los departamentos que tienen en la costa un área relevante para la captación de recursos y es generadora de identidad local.

Por otro lado, los gobiernos locales tienden también a expresar una visión crítica de las relaciones con algunos organismos nacionales (yuxtaposición de competencias, desfasaje en el *timing* de resoluciones, aprobaciones de permisos y toma de decisiones, diferencias en las lógicas desde la que se opera, etc.). La estrategia de distanciarse de los espacios institucionales que pueden eventualmente restringir la capacidad de decisión de las intendencias en sus territorios se entiende como "lo razonable" en muchos de estos discursos. No obstante, en general, sí se está de acuerdo con la necesidad de "coordinaciones" o espacios de intercambio.

En síntesis, la estrategia defensiva de las autonomías locales parecería ser uno de los elementos a tener en cuenta como potencial obstáculo en el proceso de institucionalización del espacio costero *integrado*, y para una gestión así concebida de la costa.

A pesar de lo presentado en las líneas precedentes, sería ingenuo no reconocer que lo que está en debate es el modelo de desarrollo pretendido, que se cataliza en esta investigación sobre la costa. Al mismo tiempo, este debate, intenso en los discursos de los informantes, no alcanza trascendencia como punto específico de la agenda pública, ni adquiere condiciones para su tematización efectiva por parte de la ciudadanía, y

31 Entrevista 42, Academia.

32 Más allá de las figuras institucionales que la propia ley de Ordenamiento Territorial de 2008 prevé, pero aún no operan.

queda más bien, restringido a un espacio relativamente acotado de entendidos o iniciados.

Conclusiones

De la investigación realizada se desprende la existencia de diferentes visiones relativas a la articulación entre los tres pilares sobre los que se apoya el desarrollo sostenible: economía, ambiente y sociedad, sustrato sobre el que se mueven las percepciones sobre la gestión (pasada, presente y futura o ideal) de la zona costera del país. Asimismo, es posible constatar la existencia dos grandes grupos de posturas discursivas. Uno que condensa aquellas más próximas a una definición fuerte de desarrollo sostenible, en general más frecuentes en los actores pertenecientes al contexto académico o de las ONGs ambientalistas, aunque no sólo presentes en ellas. En contraste, se constata la existencia de otro grupo de discursos más próximos a una definición débil de desarrollo sostenible, en general más frecuentes entre los actores integrantes de instancias de gobierno nacional o departamental, pero tampoco exclusiva de éstos.

Dado ese escenario, el debate sobre el modelo de desarrollo a partir del cual orientar las acciones para la gestión costera, si bien no alcanza a la ciudadanía ni ha logrado colocarse en la agenda pública, es muy intenso entre los directamente involucrados. Salvo algunas iniciativas con impacto en espacios locales (como el puente de la Laguna Garzón, por poner un ejemplo paradigmático) no se ha logrado aún que la ciudadanía se apropie de la dinámica y conduzca el debate.

Dos "tipos ideales" de modelos de desarrollo, nominados como "productivista" y "preservacionista", construidos como extremos de un continuo -en el que se ubican los discursos de los 52 entrevistados-, operan como recurso analítico para objetivar y condensar las distancias y diferencias que pueden ocasionar bloqueos y dificultades en los procesos de gestión costera integrada.

Para caracterizar los modelos se han priorizado algunos elementos: el horizonte temporal considerado para la gestión, la dimensión espacial que adquiere la conceptualización de la costa y el tipo de desarrollo pretendido (intensificando el crecimiento económico o limitando su ritmo), en función de las distintas formas de articular las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

Si bien las posiciones llamadas *productivistas* son claramente hegemónicas en los ámbitos que están más involucrados con la gestión política y administrativa

del territorio, no obstante, es importante hacer notar que su primacía no implica que los actores que se posicionan en este modelo desconozcan las limitaciones de una aproximación como la que se ven en situación de defender. Por el contrario, lo que resulta claro es la existencia de un reconocimiento del debate que mantiene legitimidad y que, si bien está lejos de ser agotado, está logrando, al menos, espacios reales de discusión y reflexión.

Esta conclusión, que podría mostrar un escenario relativamente optimista, debe ser matizada. Como se mostró también, existen grandes dificultades para articular los dos modelos de desarrollo, las cuales se derivan, en parte, de que las definiciones mismas de desarrollo sostenible son distintas para uno y otro. Sin embargo, las dificultades de diálogo no se reducen a diferencias derivadas del plano conceptual, sino que se potencian por dificultades de comunicación generadas por el entramado institucional existente, y por los intereses asociados a las mismas. Así, se mostró cómo la inscripción a espacios distintos dentro de la administración genera diferencias que se imponen incluso por sobre identidades políticas compartidas. Como se mencionó, la cercanía de los discursos de los entrevistados con uno u otro modelo no está determinada por la afiliación partidaria, o ideología política, sino que más bien remite al "ámbito" desde el que se opere (academia, gobierno local o nacional u ONGs ambientalistas).

Esta concepción diferencial, puede eventualmente constituir un problema en cuanto a las posibilidades de gestionar la costa como una entidad específica.

Para comprender la forma en que opera el proceso recién descrito resulta muy útil poner en contexto, histórico y teórico, las opiniones recabadas. Así, la noción de "chantaje ambiental" se muestra como una herramienta analítica relevante para contextualizar muchas de las opiniones relevadas. En particular, en el caso de los actores que están más expuestos a las demandas sociales y los intereses económicos y que, en términos generales, asumieron responsabilidades de gobierno y gestión hacia principios de 2005, en un clima de crisis e incertidumbres.

En un plano más inmediato, el manejo costero integrado ha sido consagrado en la aprobación de la ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en junio del 2008 -como marco regulatorio. No obstante, la reglamentación de dicha ley aún está en proceso y genera tantas expectativas como incertidumbres. A su vez, cataliza un enfrentamiento discursivo que se traducirá, necesariamente, en normativas

y acciones. El momento actual resulta crucial. El curso que determine este proceso aún no logra decodificarse claramente por el conjunto de los entrevistados, que esperan "signos y señales" a partir de las cuales probablemente se posicionen. En este sentido, el gobierno central (y en particular el MOTVMA, como el órgano que lidera el proceso de implementación de la LOT) aparece en una posición privilegiada para liderar un proceso de debate y, eventualmente de cambio, en el marco de una coyuntura política, social y económica marcadamente distinta a la de inicios de 2005.

Bibliografía

- ARENA, G.; MALÁN, C.; JOSA, J.** 1999 "Estructura y actividad pesquera en la flota artesanal uruguaya que opera en el Río de la Plata (desde Nueva Palmira hasta Punta del Este)" en ECOPlata "Diagnóstico ambiental y sociodemográfico de la zona costera uruguaya del Río de la Plata. Recopilación de informes técnicos".
- AROCENA, F.** 2007 "Lineamientos de una estrategia de desarrollo sustentable de la zona costera en su dimensión social tomando como referencia estrategias que han sido implementadas en otros países". ECOplata, Montevideo.
- BOURDIEU, P.** 1998 "La esencia del neoliberalismo", en *Le Monde, París*.
- BRUNTLAND, G. H., et al.** 1987 "Nuestro futuro común: Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" (CMMAD), Alianza Editorial, Madrid.
- CARDEILLAC, J.** 2003 "La construcción social de la vejez en el Parlamento", Monografía Final de Grado, FCS, UdelAR.
- CASTELLS, M.** 1998 "La era de la información: La sociedad red.", Alianza editorial, Madrid.
- DALY, H.** 2002 "Sustainable Development: Definitions, Principles, Policies". Invited Address, World Bank, April 30, Washington, DC, USA.
- DÍEZ-NICOLÁS, J.**, 1995 "Postmaterialism and the Social Ecosystem." Wiese Publishing, Switzerland.
- ELIAS, N.** 1989 "Sobre el tiempo", Fondo de Cultura Económica, México.
- FERNÁNDEZ, S. et al.** 2003 "La pesca artesanal costera en Uruguay. Aspectos productivos, tecnológicos y ambientales." Infopesca Internacional N° 16.
- FILARDO, V.** 2009 "Impactos socio-territoriales del turismo" Tesis doctoral. Universidad de Granada.
- GALLOPÍN, G.** 2006 "Los indicadores de desarrollo sostenible: aspectos conceptuales y metodológicos". FODEPAL, Santiago, Chile.
- GOODLAND, R., et al** 1997 "Medio ambiente y desarrollo sostenible. Más allá del Informe Brundtland". Editorial Trotta, Madrid, España.
- GUDYNAS, E.** 2004 "Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible." CLAES. Ediciones Coscoroba. Montevideo, Uruguay.
- HARTLEY T.** 2003 "Environmental Justice: An Environmental Civil Rights Value Acceptable to All World Views" in Light, A., Rolston, H., eds. "Environmental Ethics: An anthology." Blackwell Publishing, Oxford, UK.
- INGLEHART-WELZEL.** 2009 Cultural Map of the World, www.worldvaluessurvey.org.
- MÉNDEZ, L. Y PIAGGIO, M.** 2007 "Desarrollo sustentable en zonas costeras uruguayas desde la dimensión económica". ECOplata. Montevideo.
- MUMFORD, L.** 1997 "Técnica y civilización", Alianza Editorial, Madrid, España.
- NACIONES UNIDAS.** 2002^b "Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible." Nueva York.
- OCDE** 2003 "Revisiones de desempeño ambiental en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)", Santiago, Chile.
- ROGERS, P., JALAL, K., Y BOYD, J.** 2008 "An introduction to Sustainable Development". Earthscan. London, UK.
- VITANCURT, J, Y FAGETTI, C.** 1995 "Comunidades de Pescadores del Departamento de Rocha. Informe diagnóstico, recomendaciones y avances para un proyecto de desarrollo". Serie: Documento de Trabajo N° 1. PROBIDES. Rocha.
- WOOD, C.** 2008 "Time, cycles and tempos in Socio-ecological Research and Environmental Policy" In: *Time & Society*, N° 17, pag 261-281.

Resumen

Construyendo un recorrido cuyos extremos son, por un lado el modelo productivista, y por el otro el modelo preservacionista, se ubican las variantes discursivas en torno al desarrollo sostenible y al manejo integrado de la zona costera, obtenidos de la realización de más de cincuenta entrevistas a informantes clave. Los entrevistados, todos vinculados al tema de la relación entre crecimiento económico y medio ambiente, provienen de diferentes ámbitos: gobierno nacional, gobiernos locales de los seis departamentos costeros del Uruguay, de la academia y de ONGs ambientalistas. Se busca caracterizar los modelos de desarrollo implícitos en sus discursos, ubicando las tensiones entre ellos, así como los obstáculos o posibles articulaciones para bloquear o favorecer la gobernanza, y en particular, la gestión integrada de la costa en el país.

Palabras clave: Desarrollo Sostenible / Manejo Costero / Ambiente.

Abstract

On a continuum characterized on one side by the “productivist” model, and on the other by the “preservationist” model, discursive variants about sustainable development and integrated management of the coastal zone are allocated from over fifty interviews conducted over expert informants. The informants, all experts on the relationship between economic growth and environment, come from different areas: national government, local governments in the six coastal departments of Uruguay, academics and environmental NGOs. This paper aims to characterize the underlying development models in their speeches, assessing the tensions between them, and identifying the possible obstacles for joint governance, and for the integrated coastal management in the country.

Key works: Sustainable Development / Coastal Management / Ambient.